

На правах рукописи

БАБИЧЕВ АЛЕКСАНДР МИХАЙЛОВИЧ

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ
РОССИИ НА ОСНОВЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОГО
И ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА**

08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(экономика народонаселения и демография)

Автореферат на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва - 2009

Работа выполнена в Учреждении Российской академии наук
Институте социально-политических исследований РАН

Научный руководитель – доктор политических наук, профессор-
Мартыненко В.В.

Официальные оппоненты – доктор экономических наук, профессор-
Воробьева О.Д.
кандидат экономических наук, доцент-
Дмитриева Ю.В.

Ведущая организация – Российская экономическая академия им.
Г.В. Плеханова

Защита диссертации состоится 28 апреля 2009 г. в 14 часов на заседании
Диссертационного Совета Д.002.088.02. в Институте социально-
политических исследований РАН по адресу: 117218, Москва, ул.
Кржижановского, д.24/35, к. 5.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института социально-
политических исследований РАН.

Автореферат разослан 27 марта 2009 г.

Ученый секретарь
Диссертационного Совета
кандидат экономических наук

Макарова Л.В.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Миграция населения оказывает значительное влияние на все сферы жизнедеятельности общества, что особенно остро ощущается в странах, которые испытывают давление иммиграционных потоков, где миграционная сфера является одной из составляющих национальной политики.

С конца XX - начала XXI веков миграционные процессы стали оказывать все более заметное влияние на развитие российского общества. В связи с чем, одной из важных и актуальных задач явилось усовершенствование системы государственного управления миграционной сферой в целом. При решении этой задачи несомненный практический и теоретический интерес представляет исследование деятельности миграционных служб зарубежных стран, с приемлемым для России опытом развития. Усиление мировых хозяйственных связей и миграционных процессов, новые задачи экономического развития, негативные демографические тенденции и проблемы безопасности заставляют правительства разных стран мира разрабатывать новую миграционную политику, принимать новые законы об иммиграции и поправки к существующим законам. Среди таких стран наиболее привлекательными для исследования представляются США, Канада и государства ЕС.

Определение приоритетов регулирования миграционных процессов в России (принципы, цели, задачи и инструменты формирования государственной миграционной политики) необходимо осуществлять не только на основании опыта зарубежных стран, с приемлемым для России опытом развития, но и на эффективной адаптации накопленного отечественного опыта к современным условиям российской экономики. Это позволит более точно определить приоритеты регулирования миграционных

процессов, сбалансировать движение трудовых ресурсов и содействовать сохранению национальной безопасности государства.

В связи с вышесказанным не вызывает сомнений стратегическая важность социального управления столь необходимым для нашей страны явлением как миграция населения, что требует глубокой теоретико-методологической разработки данного вопроса и формирования системного подхода к его решению.

Объектом исследования являются миграционные процессы как объект государственного управления.

Предмет исследования – отечественный и зарубежный опыт государственного управления миграционными процессами и возможности его использования в современной России.

Цель диссертационного исследования состоит в выявлении особенностей управления миграционными процессами в России и обосновании путей совершенствования государственной миграционной политики на основе использования отечественного и зарубежного опыта.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих **задач**:

- уточнить специфику управления миграционными процессами как особым объектом в системе государственного управления;
- дать оценку эволюции отечественного опыта управления миграционными процессами и выявить возможности его использования в современной России;
- определить состояние российской иммиграционной системы и выявить имеющиеся сильные стороны и ограничения;
- обобщить зарубежный опыт управления миграционными процессами и определить возможность его использования в российских условиях;
- разработать направления развития российской миграционной политики, сформулировать конкретные предложения как на основе анализа

опыта зарубежных стран, с приемлемым для России опытом развития, так и на эффективной адаптации накопленного отечественного опыта.

Теоретико-методологическая база диссертационного исследования.

Теоретическую основу работы составляют выводы и наработки в данной исследовательской области отечественных и зарубежных ученых. Среди них работы М.Г. Арутюнова, Д.И. Бреева, О.Д.Воробевой, Ж.А.Зайончковской, Т.И.Заславской, А.Золберга, И.В.Ивахнюк, В.А.Ионцева, А.Н.Каменского, А.Кесслера Е.С.Красинца, В.М. Моисеенко, В.И.Мукомеля, И.Б.Орловой, Э.А.Паина, Т.М. Регент, Л.Л.Рыбаковского, С.В.Рязанцева, А.В.Топилина, М.Л.Тюркина, Г.Фримана, Дж.Холлифилда, О.С.Чудиновской, Т.Н.Юдиной, и др.

При написании диссертации автор опирался как на общие, так и на специальные методы познания. Особое внимание было уделено методологии системного анализа. Широко использовалась методика сравнительного анализа нормативно-правовой сферы, необходимого для раскрытия процессов формирования миграционной политики в её динамике.

Информационную базу диссертационного исследования составили международные правовые акты в сфере миграции населения, прав человека; Конституция Российской Федерации, федеральные законы Российской Федерации, Указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, ведомственные нормативные правовые акты и др.; данные прикладных исторических, правовых, социологических исследований, статистический материал официальных российских и зарубежных источников.

Научная новизна диссертационного исследования определяется следующими результатами:

- обоснована специфика управления миграционными процессами как особым социальным объектом, под которым понимается комплекс мер, направленный на стимулирование или ограничение перемещений людей в

объемах и направлениях, которые отвечают текущим и стратегическим потребностям территории;

- определено, что отечественный опыт управления миграционными процессами не был использован в полной мере в современной ситуации, что не позволило поддерживать на желательном уровне или стимулировать отдельные параметры миграции населения в современной России;

- дана оценка состояния российской иммиграционной системы в законодательной сфере, касающейся различных аспектов иммиграции и в институциональном сопровождении, а также инструментах реализации политики; выявлены сильные стороны и недостатки, препятствующие полноценному функционированию миграционной системы;

- выявлены возможности управления миграционными процессами с учетом опыта международных организаций, занимающихся проблемами миграции населения, а также опыта зарубежных стран по приему лиц, ищущих убежище, иностранных рабочих, разработке иммиграционного законодательства, созданию механизма работы с иностранцами, организации взаимодействия различных государственных и неправительственных структур;

- разработаны направления развития российской миграционной политики, сформулированы конкретные предложения как на основе анализа опыта зарубежных стран, с приемлемым для России опытом развития, так и на эффективной адаптации накопленного отечественного опыта в современных условиях.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что основные положения и выводы диссертационного исследования могут быть использованы для дальнейшей разработки подходов к совершенствованию миграционной политики Российской Федерации, в возможности применения результатов исследования при подготовке конкретных рекомендаций по управлению миграционными процессами в России и ее регионах.

Апробация работы. Основные положения диссертационной работы были изложены в четырех работах, в том числе одна опубликована в научном журнале, рекомендованном ВАК. Автор принимал участие в Международной научно-практической конференции «Демографическое будущее России: проблемы и пути решения». (Москва, 19-21 сентября 2008г.), Всероссийском социологическом конгрессе «Социология и общество: пути взаимодействия» г. Москва, 21-24 октября 2008 г. и др.

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и библиографии. Общий объем работы 153 стр.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы исследования, формулируются цель и задачи, определяется предмет и объект исследования, перечислены основные методы исследования, обоснована научная новизна и практическая значимость работы.

В первой главе **«Миграционная политика: теоретические и практические аспекты исследования»** дана теоретико-методологическая оценка сущности миграционной политики, а также основных подходов к ее формированию. Кроме того, проанализирована переселенческая политика в дореволюционной России и миграционная политика советского государства, обоснована возможность использования отечественного опыта для разработки современной миграционной политики России.

Практическое осуществление функций государства происходит в процессе формирования и реализации государственной политики, которая, с одной, стороны представляет собой систему основных целей и задач государства в той или иной сфере, а с другой – политический процесс управленческого влияния главным образом институтов исполнительной

власти государства на основные сферы общества, опирающийся на непосредственное применение государственных властных полномочий, как при разработке, так и при осуществлении стратегии и тактики регулирующего и организующего воздействия на все компоненты и аспекты функционирования и развития экономики, социальной сферы и других подсистем общества посредством размещения ресурсов, распределения, перераспределения общественных благ и других мер. Необходимость разработки политики в той или иной сфере обуславливается фактом возникновения проблемы в данной сфере, препятствующей достижению стратегической цели государства. В связи с этим, целью государственной политики становится преодоление преграды на пути достижения цели более высокого уровня - стратегической цели развития государства. Таким образом, в основе выработки политики государства лежат базовые интересы общества, стратегические потребности соответствующего этапа развития государства, выраженные политическими лидерами и элитами в форме основных принципов и стратегических целей, которые нашли соответствующую общественную поддержку.

В сложной иерархии мер внутренней и внешней политики любого государства миграционная политика занимает самостоятельное место. Она тесно переплетена с основными блоками государственной политики (внешняя политика, социальная, демографическая, экономическая) и одновременно зависит от них. Миграционная политика является элементом национальной безопасности, поскольку направлена на то, чтобы контролировать численность, состав, направления движения. В отечественной литературе понятие «миграционная политика» у разных исследователей приобретает различную окраску в зависимости от понимания ими термина «политика». Тем не менее, среди специалистов утвердилась точка зрения о том, что политика, в том числе и миграционная, - это та или иная система мер. Однако, по мнению Л.Л.Рыбаковского, нельзя ограничивать миграционную политику лишь системой мер. Л.Л.

Рыбаковский, анализируя подходы к миграционной политике, отмечает, «...кроме них (мер) она (миграционная политика) включает например, разделяемые субъектом представления, идеи, цели во имя которых осуществляется та или иная политика»¹.

Миграционная политика является составной частью социальной политики, а, следовательно, и демографической политики. Миграционная политика носит территориально-дифференцированный характер. Это вытекает из сущности миграции населения как межтерриториального явления. Уже одно то, что в разных местностях, объединенных по региональному принципу, существуют разные миграционные проблемы, свидетельствует о том, что цели миграционной политики и направления их движения различны. Миграционная политика преследует цели, которые носят соподчинительный характер и определяются общими экономическими, социальными и политическими задачами. Из этого вытекает необходимость комплексного изучения вопросов, относящихся к ведению миграционной политики, при планировании которой нужно принимать во внимание и демографические аспекты жизни общества, и обеспеченность кадрами, социально-экономический уровень развития страны. В связи с этим миграция населения является особым объектом в системе государственного управления. Специфика управления миграционными процессами это управление особым социальным объектом, под которым понимается комплекс мер, направленный на стимулирование или ограничение перемещений людей в объемах и направлениях, которые отвечают текущим и стратегическим потребностям территории.

В силу того, что миграционные процессы требуют сбалансированного, комплексного, многоуровневого и многостороннего подхода, который предполагает исследование государственного регулирования миграционных процессов, и, прежде всего, рассмотрение базовых понятий: концепция, политика и программа. Концепция государственной миграционной политики

¹ Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. С.167.

Российской Федерации должна определять стратегию, цели, задачи, механизмы реализации, границы идеологического пространства в рамках которого формируются программные документы по миграции населения, и представлять собой систему современных взглядов на содержание и основные направления деятельности органов государственной власти различных стран в области управления миграционными процессами. Поэтому при формировании государственной миграционной политики Российской Федерации, на наш взгляд, прежде всего, необходимо разработать ее концептуальную основу, которую необходимо осуществлять с позиции трехстадийности миграционного процесса, что позволяет понять сущность миграции населения как объекта управления. В работе рассмотрены теоретико-методологические аспекты миграционной политики осуществляется в виде следующей схемы: концептуальная основа; законодательное обеспечение; институциональная система; инструменты реализации; финансирование.

Многие стороны современного процесса государственного регулирования миграцией населения имеют глубокие исторические корни. Чтобы лучше понять современное положение, сложившееся в сфере управления миграцией населения, необходимо проанализировать эволюцию государственной миграционной политики. И связано это не только с необходимостью обоснования тех или иных политических решений в данной области, но и для систематизации исторического опыта, накопленного нашей страной за прошедшие столетия.

В научной литературе существует классическое деление направлений и мер миграционной политики России на три периода. Наиболее обстоятельно их характеристика дана в работах Л.Л.Рыбаковского². Первый период – направления и меры переселенческой политики имперской России до 1917 года. Второй период – направления и меры переселенческой политики

² Рыбаковский Л.Л. Миграционные процессы: понятия, формы, виды и стадии // Миграция населения. Вып.1. Теория и практика исследования. – М., 2001. С. 139

Советского государства 1917-1991 гг. Третий период – направления и меры миграционной политики Российской Федерации с 1991 года и по настоящее время.

Одной из особенностей миграционной политики дореволюционного периода является то, что политики с одной стороны была переселенческой и колонизационной, целью которой было расселение малоземельного населения и освоение новых земель, а с другой стороны - носила ярко выраженный иммиграционный характер – с целью заселения новых земель. Государственную политику переселений этого периода можно представить в виде трех концептуальных положений. Первое - волновые, поэтапные переселения – когда освоение заселяемого района осуществлялась за счет переселений из сопредельных районов. Второе - подбор районов выхода и входа – когда условием эффективного переселения считался подпор районов схожих не только по ландшафту, но и по хозяйственным условиям. И третье - подбор состава переселенцев – успех переселений зависит от личностных характеристик переселенца. Кроме того, был накоплен большой практический опыт по внедрению основных нормативно-правовых документов: документ, удостоверяющий личность; свобода передвижения и выбора места жительства; о регистрации населения; о выезде и въезде на территорию Российской империи; о правовом положении иностранных граждан в России; о российском подданстве. Однако, правительству Российской империи так и не удалось выработать и принять общий иммиграционный закон. В отношении иностранной миграции в рассматриваемый период действовали в значительной степени меры, которые в первую очередь затрагивали конъюнктурные и ведомственные интересы. По мнению О.Д.Воробьевой³ анализ ситуации того времени показывает, что проблемы (с незначительными ограничениями) сходны с проблемами в области миграции, с которыми Россия сталкивается сегодня: угроза

³ Воробьева О.Д. Миграционная политика / Серия «Миграция населения» приложение к журналу «Миграция в России». Выпуск 6. М.: Минфедерация России. 2002.

экономике и безопасности страны; бесконтрольный въезд и пребывание на территории России иностранных граждан; привлечение на предприятия иностранной дешевой рабочей силы; предполагаемые способы ограничения, регулирования и надзора за пребыванием и проживанием иностранных граждан носили узкоуведомительный характер. Вместе с тем, можно сделать справедливый вывод о том, что в дореволюционной России был накоплен значительный опыт регулирования миграционными процессами, который был основан на серьезных концептуальных положениях и подходах.

Центральной проблемой 20-х годов XX века стала организация переселения из малоземельных регионов в многоземельные. В октябре 1922 года был принят Земельный Кодекс, в котором отдельные статьи касались планового переселения. Особый интерес в этом отношении представлял Дальний Восток, где экономическая потребность в населении как рабочей силе для освоения природных ресурсов края усиливалась военно-стратегическим и политическим значением этих огромных слабозаселенных территорий и необходимостью укрепления восточных границ.

Начиная с 30-х гг. XX века стало набирать силу административное регулирование миграции. Основой этого была начавшаяся с 1932 года паспортизация городского населения и расширение территориального перераспределения трудовых ресурсов в различных организованных формах. Кроме того, значительные масштабы приобрели принудительные методы переселения населения — этапирование заключенных, в том числе и политических, в северные районы для работы в добывающих отраслях промышленности, транспортном строительстве и т.д. По мнению Л.Л.Рыбаковского, период с конца 1929 года до начала второй мировой войны — это период «насильственных перемещений», когда миграционная политика проводилась открыто жестокими мерами.⁴

⁴ Рыбаковский Л.Л. Миграционные процессы: понятия. Формы, виды и стадии//Миграция населения. Вып. 1. Теория и практика исследования. М., 2001.

В рассматриваемый период продолжилась разработка новых концепций по переселению, а также новой системы льгот, стимулирующих перемещения населения в заселяемые регионы. Так, размещение крупных воинских контингентов на окраинах страны настоятельно требовало гармонизации демографических (половозрастных) пропорций в этих районах. Этой цели служило, например, так называемое хетагуровское движение: организация переселения женщин в места с преимущественно мужским населением. Новым в регулировании миграции населения этого периода было создание системы дифференциации социальных льгот, также были введены особые критерии отбора мигрантов. В 30-е гг. никакими материальными льготами не пользовались переселенцы-иностранцы и лица, лишенные избирательного права. Не получали льгот и те, кто работал на частных предприятиях. Государственный набор рабочей силы с 1931 года становиться основной формой обеспечения отраслей народного хозяйства в рабочих кадрах, в первую очередь наиболее трудоемких отраслей промышленности и строительства в районах с дефицитом рабочей силы.

В годы войны основным направлением миграционной политики советского государства была эвакуация гражданского населения в восточные районы страны, куда было эвакуировано около 25 млн. человек, что было обусловлено задачами эвакуации промышленных предприятий за Урал.

Послевоенный этап проведения миграционной политики государства был обусловлен восстановлением народного хозяйства страны и освоением новых территорий. Послевоенное восстановление народного хозяйства, обусловило усиление организованных форм переселения. Формы организованного переселения включали: организованный набор рабочих, сельскохозяйственное переселение семей, общественные призывы молодежи, перевод на работу в другую местность - переселения имели четко выраженный трудовой характер. Административные мероприятия регулирования миграционных процессов сопровождались мерами стимулирования. Они осуществлялись посредством системы льгот

материального и нематериального характера. В то же время сила воздействия льгот на миграционные процессы не была постоянной, а менялась в зависимости от времени и места действия.

Изучая богатый опыт регулирования внутренней миграции в России, мы приходим к выводу, что на всем протяжении российской истории к управлению миграционными процессами подходили комплексно, ориентируясь, прежде всего, на три приоритета, а именно: социальное состояние (качество жизни) мигрантов; отдающего общества; принимающего общества. Отдельным приоритетом можно выделить качество жизни общества, обновленного или полностью изменившегося под воздействием миграции. Кроме того, необходимо отметить, концептуальность данных подходов, которые необходимо использовать и сегодня. Однако, существовали и недостатки, которые отражались тогда во многих случаях главным принципом расселения являлось размещение людей в непосредственной близости с производственным узлом. В результате появились так называемые градообразующие предприятия, где подавляющая часть населения была занята на одном производственном объекте.

Во второй главе **«Совершенствование иммиграционной системы в России: применение отечественного и зарубежного опыта»** посвящена рассмотрению современной иммиграционной системы России, дана оценка политико-правовому и институциональному обеспечению, а также возможностей использования международного опыта в российской практике.

Необходимо отметить, что если в отношении внутренних миграционных перемещений у правительства России был накоплен практический опыт регулирования, то массовая иммиграция не укладывалась ни в какие рамки. Вследствие этого в 1990-е гг. Россия оказалась не готова к приему огромного числа беженцев, внешних трудовых мигрантов, включая нелегалов, и реэмигрантов. Цели проводимой в 1990-е гг. государственной иммиграционной политики носили социально-экономическую ориентацию.

Отношение государства к иммиграции, приоритеты и принципы, отражают следующие документы: Концепция регулирования миграционных процессов в РФ, одобренная распоряжением Правительства РФ от 1 марта 2003г. №256-р; Концепция демографического развития РФ на период до 2015г., разработанная на основе Указа Президента РФ от 10 января 2000г. №24 «О концепции национальной безопасности РФ»; Концепция национальной безопасности, утверждена Указом Президента РФ от 10 января 2000г. и Указ Президента РФ от 23 февраля 2002г. №232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики».

Системное рассмотрение законодательной базы иммиграционной политики России позволяет обратить внимание на сложный комплекс нормативных актов, характеризующих правовое положение иностранцев, лиц без гражданства в Российской Федерации. Международно-правовую основу составляют Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948г., Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966г., Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1 августа 1975г.), Итоговый документ Венской встречи 1986г. представителей государств-участников Совещания по вопросам безопасности и сотрудничеству в Европе, рекомендации и конвенции Международной организации труда (МОТ) о внешней трудовой миграции и положении трудящихся-мигрантов, а также Конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Среди них: Федеральные законы «О гражданстве Российской Федерации», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О порядке выезда и въезда в Российскую Федерацию», «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», «О беженцах», «О государственной границе Российской Федерации», «О государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом» Указ Президента

РФ №2146 «О привлечении и использовании в РФ иностранной рабочей силы».

На правовое положение иностранцев распространяются и ряд международных договоров и соглашений Российской Федерации. Среди них - Соглашение между Беларусью, Казахстаном, Кыргызской республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства (ратифицировано Федеральным законом от 2 января 2000г.), Соглашении о взаимном предоставлении гражданам Беларуси, Казахстана, Кыргызстана и Российской Федерации равных прав на получение скорой и неотложной помощи (ратифицировано Федеральным законом от 11 июня 2002г.), Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001г. №195-ФЗ. Необходимо отметить, что в Российской Федерации основы правового положения иностранных граждан характеризуется демократическими и гуманистическими началами. Иностранцы обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и российское законодательство.

Вступившее в силу новое иммиграционное законодательство, и политика России в сфере трудовой миграции получила возможность совершить революционный поворот в сторону уменьшения и даже отчасти полной отмены бюрократических препон на пути легализации пребывания и занятости трудовых иммигрантов на территории страны.⁵ В целом новое иммиграционное законодательство РФ значительно улучшило условия и процедуры регистрации временного пребывания и получения разрешений на работу для рабочих мигрантов из стран с безвизовым режимом с Россией. Стала очевидна направленность новой миграционной политики на развитие сотрудничества и создание общего рынка труда в рамках СНГ. Следует признать революционными положения нового иммиграционного законодательства РФ, обеспечивающие уведомительный характер

⁵ <http://migrocenter.ru/news/news045.php>. Новое иммиграционное законодательство в России: правоприменительная практика

легализации трудовыми мигрантами своего пребывания на территории России посредством постановки на миграционный учет.

В то же время, законодательные положения о миграционном учете не вполне достигают ожидаемых результатов (работа почтовых отделений по приему уведомлений о прибытии мигранта на место временного пребывания и доставка этих уведомлений в территориальные управления ФМС). Другой комплекс причин неудовлетворительной реализации законодательных положений о миграционном учете связан с недостаточной информированностью мигрантов и принимающих сторон о соответствующих процедурах. Следует отметить несовершенство системы квотирования и определения потребности в иностранной рабочей силе. В частности, установление квот на временное проживание, их распространение на прибывающих в РФ в безвизовом режиме граждан СНГ, а также их сокращение вдвое в 2007 году стимулировало рост масштабов незаконного получения российского гражданства и повышение расценок теневого бизнеса на эту услугу.

Институциональная структура иммиграционной политики Российской Федерации представляет собой автономную подсистему в политической системе государства. Данная система иерархична: верхний уровень образуют политические органы государственной власти, нижний уровень административной структуры. Общественно-политические институты российского общества стоят особняком, но тесно взаимодействуют с обоими уровнями. Рассматривая каждую подсистему в государственной системе иммиграционной политики по отдельности, можно выявить ее структурную неоднородность и функциональную противоречивость.

Институциональные преобразования в системе органов исполнительной власти, которые имели место в 2004 года, повлияли и на деятельность ведомств, реализующих полномочия в сфере иммиграционной политики. Они сменили свой статус и объем полномочий. Однако в системе федеральных органов исполнительной власти (федеральные службы, федеральные

агентства) имеют неполную самостоятельность. В первую очередь, это касается, Федеральной миграционной службы, входящей в систему МВД России, основное предназначение которого - борьба с правонарушениями. В связи с этим ФМС России не может не испытывать давления этого ведомства. Поэтому представляется целесообразным расширить полномочия Федеральной миграционной службы России в связи с возложением на нее задач государственной миграционной политики, координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. Это позволит оперативно и динамично реагировать на изменение миграционной обстановки в стране, устранить излишние бюрократические процедуры, повысить ответственность данного органа за реализацию иммиграционной политики. Необходимо продолжить процедурную детализацию полномочий органов исполнительной власти в административных регламентах.

Гибким инструментом реализации долгосрочной политики государства, активного воздействия на производственные, экономические, социальные, миграционные процессы являются Федеральные целевые программы. В настоящее время в РФ разработана и реализуется только одна государственная иммиграционная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. Она направлена на объединение потенциала соотечественников, проживающих за рубежом, с потребностями развития российских регионов. Государственная программа направлена на объединение потенциала соотечественников, проживающих за рубежом, с учетом потребностей развития российских регионов. По мнению автора, проводимая в настоящее время политика России по отношению к соотечественникам была бы уместна более 10 лет назад, когда соотечественники, ждали от нее подобных мер. Можно сделать вывод, что ожидания государственной власти от реализации Государственной

программы являются завышенными, т.к. количество откликнувшихся будет меньше, запланируемого числа.

Опыт отдельных стран указывает на то, что темпы миграции опережают возможности государств по регулированию миграционных процессов и реагированию на их последствия. Очевидно, что в случае, если эти процессы носят хаотичный и неуправляемый характер, уровень обеспечения безопасности государств снижается. В связи с вышесказанным, отметим, что регулирование миграционными потоками сегодня невозможно без учета опыта международных организаций, а также опыта зарубежных стран, т.к. проблемы регулирования миграции для современной России переходят с национально-государственного на международно-государственный уровень. Кроме того, опыт России в сфере управления миграционными процессами сводится к управлению внутренними миграционными процессами, а практики управления внешними миграционными процессами у нас практически нет.

Для устранения отрицательных последствий и создания условий для положительного эффекта, получаемого в результате миграции населения, создана широкая система национального и межгосударственного регулирования этого процесса. В эту систему включается законодательство о юридическом, политическом и профессиональном статусе мигрантов, национальные службы иммиграции, межгосударственные соглашения, международные конвенции и другие нормативные документы. Координирует деятельность национальных иммиграционных управлений Система постоянного наблюдения за миграцией (СОПЕМИ), которая создана в рамках ОЭСР. На международном уровне создано несколько организаций, занимающихся этой проблемой. Одной из них является Международная организация по миграции (МОМ).

Анализ зарубежной практики дает основание полагать, что регулированию миграционных процессов во многих развитых странах уделяется большое внимание. Некоторые предпринятые усилия не пропали

даром и принесли желаемые результаты. Поэтому наиболее эффективные меры могут быть взяты на вооружение российской властью для рационализации национальной миграционной политики. Так, уже давно большинство принимающих стран используют селективный подход при регулировании иммиграции. Адаптация зарубежного опыта к условиям российской действительности может осуществляться по различным направлениям миграционной политики. Для России особый интерес представляет опыт Канады по урегулированию отношений между федеральным правительством и администрациями провинций страны по вопросам иммиграции при определяющей роли федерального законодательства.

В современных условиях для успешной реализации российской миграционной политики необходимым условием становится эффективность иммиграционного контроля. В связи с этим, особый интерес для формирования российской иммиграционной политики представляет иммиграционная политика стран ЕС, которая включает в себя систему мер по «эффективному пограничному контролю и выборочному ограничению иммиграции» (другими словами «политика контролируемой иммиграции»).

Кроме этого, необходимо обратить внимание на разработанную институтами ЕС концепция «цивильного гражданства» (civic citizenship). В европейском контексте «цивильное гражданство» означает не столько разработку отдельного свода правил для иммигрантов, сколько приверженность базовым принципам прав и обязанностей гражданина, которые распространялись бы на всех лиц, легально проживающих в Евросоюзе. Важно отметить, что в последние годы институты ЕС стали делать значительно больший акцент на обязанности граждан и легальных иммигрантов, а не только на их права. Все проживающие в Евросоюзе лица обязаны подчиняться национальным законам (например, платить налоги), а также законодательству ЕС - это бесспорно. Обязанность поддерживать ценности и принципы, зафиксированные в Договорах и Конституции,

представляется противоречивым вопросом, так как не подкреплена юридически и вызывает возражение ряда религиозных организаций. Концепция «цивильного гражданства» не приемлет экзаменов на знание конституции и клятвы в лояльности, которое требуют ряд государств-членов при предоставлении гражданства. В стадии обсуждения находится также необходимость распространения на иммигрантов воинской обязанности. Данная модель, предложенная институтами Евросоюза, представляется продуманной и сбалансированной.

Необходимо отметить, что перспективы развития российской иммиграционной политики существенно отличаются от подхода Европейского Союза, который, никак не поддерживает тезис об иммиграции в качестве замещения вакансий на рынках труда и решения демографических проблем. Однако, по мнению некоторых специалистов, здесь скорее можно говорить о некотором отставании российской политики от иммиграционной политики ЕС и его стран-членов приблизительно на 35-40 лет, т.к. тезис о жизненной необходимости привлечения иммигрантов для развития западноевропейской экономики был крайне популярен в конце 1960-х-начале 1970-х гг. В связи с этим, для России сегодня встает простая задача – на основе изучения и осмысления опыта западных стран в области проведения иммиграционной политики избежать всех негативных последствий.

Сегодня в России, формирующаяся иммиграционная политика сводится к трем основным положениям это - легализации незаконных иммигрантов (эта мера неоднократно применялась различными государствами, но ожидаемого эффекта от данной меры не последовало), поощрения иммиграционного притока, облегчение режимов пересечения границ с южными соседями при одновременном ужесточении мер против незаконного въезда и применения нелегальной рабочей силы. Однако, вопрос об эффективной иммиграционной политике России не может не затрагивать проблемы интеграции мигрантов в России, поэтому необходимо принимать во внимание положительный опыт как ЕС, так и других государств, которые

хотят преодолеть кризис существующих моделей интеграции и разработать новые подходы к решению проблемы.

Несомненно, что комплексная миграционная политика государства, не должна оставлять без внимания и вопросы, связанные с эмиграционными процессами. На наш взгляд, для России этот вопрос так же важен, как и вопрос иммиграционных вливаний, в связи с ее демографическими проблемами.

В третьей главе **«Современная миграционная политика России и подходы к ее совершенствованию»** дана оценка современной миграционной ситуации в России, определены ее особенности и тенденции, рассмотрены особенности проведения миграционной политики в России и определены основные направления ее совершенствования.

Несмотря на большую роль международной миграции, внутренние перемещения в России в 1992-2006 годах доминировали. В последние годы они составляют около 90% в потоках прибывших и выбывших. Необходимо выделить следующие тенденции протекания миграционных процессов на территории РФ, анализ которых представляет интерес при разработке Концепции миграционной политики России.

Основными тенденциями современной миграционной ситуации в России можно считать: снижение масштабов внутренней миграции; преобладание внутрирегиональных перемещений; расширение зоны оттока населения, сокращение зоны его притока и постепенное усиление поляризации территории страны по результативности миграционных потоков. Изменение характеристик внутренней миграции в России - ее масштабов, структуры, направлений, интенсивности за короткий период обусловлено влиянием социально-экономических причин. В современных условиях тенденции внутренней миграции обусловлены факторами, влияние которых проявилось в результате развития рыночной системы хозяйствования в России. Таким образом, можно выделить следующие современные факторы-причины внутренних миграций в РФ. Первое -

привлекательность территорий для мигрантов связана с социально-экономическим уровнем регионов страны. Второе - удобство расположения относительно транспортных магистралей, близость к крупным городам и государственной границе. Третье - дифференциация природно-климатических условий всегда предопределяла масштабы и характер миграционных потоков внутри страны. Кроме того, существуют некоторые преграды или барьеры для внутренней миграции, которые наравне с описанными выше причинами обуславливают современные тенденции внутренней миграции в России. Существующие барьеры внутренней миграции в России можно разделить на три основных типа: административные, информационные и экономические.

В настоящее время, как было определено в процессе описания тенденций в сфере внутренней миграции, социально-экономическая диспропорция развития регионов является основой миграции внутри страны, но неразвитость рынков труда и жилья, наличие административных барьеров и высокий уровень затрат, связанных с переездом снижают потенциально-возможные масштабы внутренних перемещений. Снижение масштабов, изменение векторов и дальности миграционных потоков выступает в качестве ограничивающего фактора экономического роста, и создает угрозу национальной безопасности, так как приводит, с одной стороны, к нерациональному распределению трудовых ресурсов по территории страны, с другой – создает угрозу обезлюдения стратегически важных для развития и безопасности страны регионов. В связи с этим формирование рационального размещения населения по территории России с учетом ее экономических и геополитических интересов выступает в качестве одного из приоритетных направлений миграционной политики России.

К основным тенденциям в области внешней миграции населения в России необходимо отнести: снижение компенсирующей роли иммиграции населения; изменение качественной структуры иммигрантов; усиление роли временных трудовых миграций; развитие нелегальной занятости; тенденции

в области внешней трудовой миграции российских граждан, которые выражаются в эмиграции российских граждан за пределы страны, главным образом, в страны «старого» зарубежья (это в первую очередь высококвалифицированное молодое население страны).

В связи с этим, необходимо выделить основные проблемы, которые требуют немедленного государственного регулирования в сфере миграции населения: - потребность в компенсации естественной убыли населения посредством привлечения и закрепления на постоянное место жительства в первую очередь титульных народов России из стран ближнего зарубежья; - необходимость создания условий для обеспечения территориальной мобильности трудовых ресурсов в соответствии с изменяющимися потребностями рынка и развития регионов; - защита национального рынка труда от избытка трудовых ресурсов, структурной безработицы в условиях глобализации и давления избыточных трудовых ресурсов из-за рубежа; - потребность в системе мер по интеграции и натурализации иностранных граждан, которая должна включать в себя экономическую, социальную, политическую и культурные составляющие; - обеспечение национальной безопасности и геополитических интересов, защиты от криминализации российской и международной миграции, обеспечение благоприятной санитарно-эпидемиологической обстановки.

Обосновано, что в действующих сегодня документах по регулированию миграционных процессов в РФ не определена генеральная цель, на достижение которой будет направлена реализация целей следующей ступени иерархии, то есть не выстроено «дерево целей», что лежит в основе управления любого уровня. В результате становится неясным, что является фактором достижения цели и на что непосредственно нужно воздействовать, а что собственно целью, которую необходимо достичь. В связи с этим, возникает неясность в стратегической направленности миграционной политики России: ориентация на иммиграцию населения или временную трудовую миграцию, либо на «смешанную» политику, сочетающую оба

варианта. В настоящее время, уже подготовлен проект Концепции государственной миграционной политики России до 2015 года и проект Концепции демографического развития России до 2025 года. На наш взгляд, необходимо разработать Концепцию государственной миграционной политики России до 2025 года. В период реализации Концепции демографической политики в России, возможно, будут постепенно улучшаться показатели демографического развития, как-то рождаемость, смертность и естественный прирост, но данные изменения дадут позитивный эффект только спустя определенный период времени, когда, в частности, поколение детей, рожденных в период действия политики, достигнет трудоспособного возраста и сможет внести свой вклад в развитие страны. Иными словами, в период действия демографической политики реальная демографическая ситуация существенным образом не изменится, а следовательно не изменятся и обстоятельства, вызвавшие необходимость разработки миграционной политики.

Представляется целесообразным разработать новую Концепцию миграционной политики России, под которой необходимо понимать систему идей, взглядов, определяющую границы правового и идеологического пространства, в рамках которого могут формироваться программные документы по вопросам миграции населения и иных направлений государственного регулирования миграционного развития. Структурно концепция состоит из нескольких взаимосвязанных частей. Несомненно, исходную часть этого документа должна составлять характеристика миграционной ситуации страны или конкретного региона, что послужит обоснованием цели или стратегии миграционного развития страны. В соответствии с целью по основным направлениям миграционного развития формулируются задачи и обосновываются приоритеты.

Основным тезисом для разработки генеральной цели миграционной политики, на наш взгляд, должен стать тезис о том, что сложившаяся демографическая ситуация ослабляет потенциал России, как управляемой

системы, на пути достижения стратегических целей ее развития. По нашему мнению, стратегический курс России в области миграции населения может быть сформулирован следующим образом: формирование миграционной ситуации, отвечающей интересам экономического и демографического развития, национальной безопасности путем оказания содействия иммиграции и временной трудовой миграции, а также повышения внутренней территориальной мобильности трудовых ресурсов страны.

Цель данной политики может быть сформулирована так: формирование миграционной ситуации, обеспечивающей стабилизацию общей численности населения и содействующей устойчивому социально-экономическому развитию страны, реализации ее геополитических интересов за счет: иммиграции в объемах не меньших, чем естественная убыль; привлечения трудовых мигрантов в масштабах, соответствующих балансовой потребности рынка труда России; равномерного распределения населения по территории страны в соответствии с геополитическими и экономическими интересами России. В работе были выделены приоритетные направления миграционной политики Российской Федерации и сформулированы задачи в области оптимизации внутренних миграционных процессов.

В заключении подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы основные результаты, предложения и рекомендации.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

Использование международного опыта регулирования миграционных процессов в России. //Международная экономика. № X.2008. 0.8 п.л.;

Зарубежный опыт регулирования миграционными процессами: актуализация темы исследования. Материалы международной научно-практической конференции «Демографическое будущее России: проблемы и пути решения». (Москва, 19-21 сентября 2008г.) М.2008. 0.2 п.л.;

Миграционная политика России: использование отечественного и зарубежного опыта. ИСПИ РАН. М. 2009. 1.5 п.л.

Стратегические направления миграционной политики России. Материалы Всероссийского социологического конгресса «Социология и общество: пути взаимодействия» г. Москва, 21-24 октября 2008 г. (в печати)

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Бабичева Александра Михайловича

Совершенствование миграционной политики России на основе
использования отечественного и зарубежного опыта

Научный руководитель - доктор политических наук, профессор-
Мартыненко В.В.

Подписано в печать
Зак. № 94. Тир. 100 экз. Объем 1,5 п.л.
Печатно-множительная лаборатория